REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 21 aprile 2026

composta dai Magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere - relatore
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Emanuele MIO	Primo Referendario
Massimiliano SUTTO	Primo Referendario
Germano MARCELLI	Referendario

*****

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 e ss.mm.ii.;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000, come novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 – e, da ultimo, dall'art. 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023, recante le "*Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco delle città metropolitane e del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022-2023 (art. 148 del d. lgs. 18 agosto 2020, n. 267)*";

VISTA la deliberazione n. 15/2026/INPR del 21 gennaio 2026, con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2026;

ESAMINATO il referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2022, trasmesso dal Comune di Verona in data 15 marzo 2024 e acquisito al prot. Cdc n. 1553;

ESAMINATO il referto sul funzionamento dei controlli interni dell'esercizio 2023, trasmesso dal Comune di Verona in data 15 aprile 2024 e acquisito al prot. Cdc n. 2618;

VISTA la nota istruttoria prot. Cdc n. 734 del 6 febbraio 2026, con la quale il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti a seguito dell'esame dei questionari;

VISTA la nota di risposta dell'Ente, acquisita al prot. Cdc n. 903 del 20 febbraio 2026;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 12/2026 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

FATTO E DIRITTO

1. L'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel), a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, richiede ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, alle Città Metropolitane ed alle Province la redazione di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte, va ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali. In particolare, detto referto costituisce uno strumento ricognitivo che concorre a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge 23

dicembre 2005, n. 266 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali.

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal sopra menzionato decreto legge n. 174/2012, il referto annuale intestato all'organo di vertice degli enti locali si pone in coerenza con l'obiettivo, da tempo perseguito dal legislatore, di fare dei controlli interni l'indispensabile supporto per le scelte decisionali e programmatiche dell'ente, in un'ottica di sana gestione finanziaria e di perseguimento del principio di buon andamento, nonché di apportare le opportune misure correttive, in presenza di criticità e disfunzioni.

Al riguardo, le finalità del controllo in esame sono state delineate dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR, e sono così riassumibili:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

In continuità con quanto avvenuto nelle passate annualità, anche per il 2022 e il 2023, la Sezione delle autonomie ha approvato la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR contenente le linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province. Gli schemi di relazione approvati per gli anni 2022 e 2023 sono stati strutturati in un questionario a risposta sintetica, organizzati in sezioni dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo. In particolare, la prima sezione concerne il sistema dei controlli interni e mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; le successive sezioni sono volte ad intercettare la presenza di eventuali problematiche nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile, del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sugli equilibri finanziari, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo sulla qualità dei servizi. Non sono più contemplate le due appendici aggiuntive

introdotte per l'anno 2020 (appendice Covid e appendice Lavoro agile) e viene, invece, confermata l'appendice sul PNRR. Altresì, nella quarta sezione "*Controllo Strategico*", sono state inserite anche alcune domande relative sia al PIAO (il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021) che, per l'annualità precedente, apparivano inserite nell'appendice PNRR e PIAO, sia alle misure di contrasto alla corruzione adottate dall'ente.

Ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va altresì rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del sopra citato art. 148, comma 4, del Tuel, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, "*fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico*", apposita sanzione pecuniaria.

2. All'esito dell'esame dei questionari trasmessi, nonché delle ulteriori acquisizioni istruttorie, emerge che i controlli interni del Comune di Verona, relativi agli esercizi 2022 e 2023, sono stati esercitati in parziale conformità alle previsioni normative e regolamentari.

In particolare, emergono le criticità che di seguito si rappresentano.

<u>Sezione 2 - Controllo di regolarità amministrativa e contabile</u>

Punto 3 – Per la scelta degli atti amministrativi da sottoporre al controllo successivo l'Ente ha affermato di aver adottato quale tecnica di campionamento probabilistico-statistico l'estrazione casuale semplice.
(la medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022)

Riguardo al controllo successivo di regolarità amministrativa, di cui al comma 2, dell'art. 147-*bis*, Tuel, volto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa sotto il profilo contabile nonché la sana gestione finanziaria dell'ente territoriale, l'Ente, tra le altre, dichiara che: "(…) *Con determinazione dirigenziale n. 2323 del 30/05/2023 «Regolamento del sistema integrato dei controlli interni – controlli successivi di regolarità amministrativa – Provvedimenti» sono stati individuati gli atti da sottoporre a controllo:*

a) il 5% degli atti di ciascuna seguente tipologia: Contratti, Determinazioni Dirigenziali, Ordinanze dirigenziali;
b) il 10% delle determinazioni di impegno relative ad affidamento di appalti di lavori, beni e servizi sotto la soglia comunitaria;
c) tutte le determinazioni di impegno relative ad affidamento di appalti di lavori, beni e servizi finanziati con risorse PNRR e PNC sotto la soglia comunitaria;
d) gli atti di cui ai punti a) e b) che saranno estratti casualmente attraverso metodologie informatizzate;

e) *tutte le determinazioni di impegno relative ad affidamento di appalti di lavori, beni e servizi sopra la soglia comunitaria.*

In data 28 novembre 2023 si è provveduto, secondo quanto disposto dalla determinazione dirigenziale n. 2323 del 30.05.2023 «Regolamento del sistema integrato dei controlli interni – Controlli successivi di regolarità amministrativa. Provvedimenti», ad effettuare una prima estrazione degli atti adottati nel periodo gennaio – giugno 2023.

In data 2 febbraio 2024 si è provveduto ad ultimare l'estrazione relativa al I° semestre 2023 con l'estrazione dei contratti adottati nel periodo gennaio – giugno 2023 non interessati dalla prima estrazione.

(…) *In data 14 marzo 2024 si è provveduto, secondo quanto disposto dalla determinazione dirigenziale n. 2323 del 30.05.2023 «Regolamento del sistema integrato dei controlli interni – Controlli successivi di regolarità amministrativa. Provvedimenti», ad effettuare l'estrazione degli atti adottati nel periodo luglio – dicembre 2023".*

La specifica sopra riportata appare coerente con quanto definito all'art 7 del regolamento sui controlli interni adottato dall'Ente, laddove si precisa che "*il Segretario individua preventivamente, con propria determinazione, la percentuale degli atti di ciascuna tipologia da sottoporre a controllo, da estrarre casualmente attraverso metodologie informatizzate.*" Sul punto specifico, tuttavia, la giurisprudenza della Corte (per tutte, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, cfr. deliberazioni n. 54/2024/VSGC del 28 febbraio 2024, n. 200/2023/VSGC del 25 settembre 2023, n. 168/2023/VSGC del 24 luglio 2023, n. 131/2023/VSGC del 29 maggio 2023, nonché n. 56/2019/VSGC del 26 febbraio 2019) ha evidenziato che la mera estrazione casuale, semplice e indifferenziata, non costituisce una tecnica di campionamento statisticamente valida. Come peraltro affermato dalla Sezione sopra citata, "*Stabilire una percentuale fissa di atti da controllare per tutte le categorie di provvedimenti non può pertanto rappresentare un criterio esaustivo di campionamento, poiché non tiene conto di specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri*" (deliberazione n. 200/2023/VSGC del 25 settembre 2023). Come ricordato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 28/2014, la selezione delle tecniche di campionamento dovrebbe essere effettuata, piuttosto, tenendo conto anche dei "*criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica*".

Punto 8 – Non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi.

(la medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022)

Sul punto, l'Ente ha precisato che "*L'esito dei controlli di regolarità amministrativa e contabile non ha reso necessario l'attuazione di ulteriori controlli, ispezioni o indagini*".

Si ricorda, al riguardo, che la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 28/2014/INPR ha affermato che "*appare fondamentale per un corretto espletamento*

del controllo di regolarità, la scelta degli atti da sottoporre a verifica, in modo da consentire all'amministrazione di monitorare con particolare attenzione i settori di attività che, per numero di irregolarità e per criticità riscontrate, possano considerarsi per così dire "sensibili"."

Si invita pertanto l'Ente a conformarsi alle indicazioni sopra riportate con particolare riguardo alla definizione degli atti da sottoporre a controllo, da individuare, preventivamente, con apposita determinazione del Segretario generale, come previsto dall'art. 7, co. 2, del regolamento del sistema integrato dei controlli interni adottato dall'Ente medesimo.

Sezione 3 - Controllo di gestione

Punto 5 – L'Ente ha elaborato ed applicato tutti gli indicatori elencati ad eccezione di quelli di analisi finanziaria.

(la medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022)

In riscontro alla nota istruttoria, l'Ente ha precisato che: "*Sono stati predisposti e calcolati indicatori di analisi finanziaria per la verifica puntuale della gestione di alcuni servizi, con particolare approfondimento sulla rilevazione dell'efficacia e dell'efficienza nonché sulla gestione della spesa e delle entrate.*
Questi approfondimenti hanno riguardato: il servizio asili nido, gli interventi di efficientamento energetico e realizzazione di impianti fotovoltaici su edifici pubblici di proprietà del Comune di Verona, la gestione dei musei civici, la gestione del Palazzo della Gran Guardia, la gestione del Teatro Camploy".

Come ribadito dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 28/2014/INPR, "*la specificità del controllo di gestione è quella di centrare l'attenzione sulle misure che consentono di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra azioni realizzate ed obiettivi operativi assegnati, nonché tra risultati ottenuti e risorse impiegate. Tale verifica deve essere effettuata con riguardo alla gestione dell'Ente nel suo complesso e nelle sue articolazioni gestionali (quali centri di costo, centri di servizi, centri di attività, ecc.), tenendo conto anche del livello di performance raggiunto (…).*

Nel sistema degli enti locali, l'aspetto qualificante del controllo di gestione è quello di monitorare gli obiettivi di cui alla Relazione Previsionale e Programmatica (o del Documento Unico di Programmazione ai sensi della riforma ex d.lgs. n. 118/2011, novellata dal d.lgs. n. 126/2014) e gli obiettivi gestionali di cui al Piano Esecutivo di Gestione (PEG), i quali altro non sono che una articolazione dei primi, al fine di esprimere valutazioni sull'efficacia (grado di raggiungimento dell'obiettivo programmato), sull'efficienza (assorbimento di risorse per il raggiungimento dell'obiettivo) e, quindi, in termini complessivi, sulla economicità della gestione".

Un sistema di controllo di gestione realizzato per il raggiungimento delle finalità sopra riportate non può, pertanto, prescindere dall'adozione di un adeguato

sistema di *reporting*, che includa, quindi, anche indicatori di analisi finanziaria.

Punto 10 – Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* non ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori.
(la medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022)

A riscontro del supplemento istruttorio, l'Ente ha precisato che *"L'art. 13 comma 5 del Regolamento per la disciplina del lavoro agile nel Comune di Verona, approvato con deliberazione di Giunta n. 404 del 16 aprile 2024, esecutiva, prevede che al fine di consentire il monitoraggio dell'efficienza del lavoro svolto in modalità agile «il dipendente che presta l'attività lavorativa in modalità Smart Working è tenuto a compilare, sull'applicativo informatico predisposto, il report sull'attività svolta giornalmente». I Dirigenti ed eventuali delegati possono visualizzare le attività svolte in smart working dai colleghi in lavoro agile e validare o respingere le attività inserite nell'applicativo. L'insieme delle attività compiute dal lavoratore in modalità agile e in presenza concorrono pertanto al raggiungimento degli obiettivi assegnati al lavoratore stesso.*
L'attuazione del lavoro agile non si configura, quindi, quale attività a sé stante, ma rappresenta una modalità per raggiungere gli obiettivi organizzativi previsti dal PDO e gli obiettivi individuali previsti dalle schede di valutazione del personale allegate al Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance. Gli indicatori di performance misurano la qualità e la quantità del risultato ottenuto, valide tanto in presenza quanto in modalità agile, rendendo non necessari indicatori specifici dedicati solo al lavoro da remoto".
La Sezione prende atto.

<u>Sezione 4 - Controllo strategico</u>

Punto 8 – Dalla risposta fornita si evince che l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi mediante il confronto dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi attesi, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni e del rispetto degli standard di qualità prefissati. Non sono stati utilizzati i parametri del grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e dell'impatto socio-economico dei programmi.
(la medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022)

A seguito di supplemento istruttorio, l'Ente ha affermato che *"In riferimento ai parametri del grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, non sono stati utilizzati parametri specifici, ma l'Organo di indirizzo politico ha a disposizione, per la propria valutazione, tutti gli indicatori contenuti nella nota integrativa al rendiconto di gestione e nell'allegato degli indicatori di risultato del bilancio allegato al rendiconto stesso.*
Per quanto riguarda i parametri relativi all'impatto socio economico dei programmi, sono stati previsti nel PIAO 2023-2025, approvato con deliberazione di Giunta n. 656 del 30/06/2023, esecutiva, specifici indicatori per la misurazione degli obiettivi strategici di Valore Pubblico anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030; indicatori di Benessere Equo e

Sostenibile elaborati da ISTAT e CNEL).”

A differenza del controllo di gestione, che verifica l’efficacia, efficienza ed economicità della programmazione, il controllo strategico si concentra sull’individuazione di eventuali problemi nella programmazione e propone soluzioni agli organi di governo.

Il controllo strategico consiste, quindi: *i)* nell’analisi della congruenza e degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi fissati, le scelte effettuate e le risorse (umane, finanziarie e materiali) assegnate; *ii)* nell’individuazione di eventuali fattori ostativi alla buona riuscita della programmazione; *iii)* nella identificazione di eventuali responsabilità per la mancata (o parziale) attuazione delle scelte programmatiche.

La buona riuscita di questo controllo presuppone, da un lato, una pianificazione strategica accurata, il cui momento fondamentale è rappresentato dal Piano esecutivo di gestione (PEG) nonché dalla redazione del Documento unico di programmazione (DUP); a questi documenti segue il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che costituisce lo strumento attraverso il quale vengono assegnate le risorse umane, materiali e finanziarie ai dirigenti, rendendo concreta la separazione tra direzione politica ed attività gestionale.

Il controllo strategico implica l’uso di indicatori per misurare la *performance*, che non sono solo finanziari, ma che possono includere qualità dei servizi, tempi di risposta, soddisfazione dei cittadini e valore pubblico. Inoltre, il controllo strategico è cruciale per la valutazione dell’operato degli organi politici da parte degli elettori, come evidenziato dalla relazione di fine mandato. Questa relazione, con indicatori quantitativi e indagini sui bisogni collettivi e sui servizi, permette di valutare come i programmi prefissati si siano concretizzati e i progressi nei settori strategici dell’ente (cfr. Sez. aut. n. 1/2025).

Il regolamento di contabilità dell’Ente, al quale il regolamento sul sistema dei controlli interni fa rimando, prescrive che il servizio Controllo interno strategico direzionale, tra le altre, “(…) *elabora report semestrali sullo stato di avanzamento e attuazione degli obiettivi strategici e operativi del DUP da sottoporre alla Giunta e al Consiglio Comunale*”. Nello specifico, non sono indicate precise variabili oggetto di misurazione o tipologie di report utilizzati.

Tuttavia, la Sezione, pur consapevole delle difficoltà sottese all’esercizio di tale tipologia di controllo e alla concentrazione del monitoraggio sui risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, ai tempi di realizzazione, al rispetto degli standard di qualità prefissati, piuttosto che sugli indicatori del grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati raggiunti e di benessere sociale o economico, preso atto degli sforzi compiuti dall’Ente su queste ultime tipologie di parametri, ricorda la peculiarità e l’importanza di avvalersi di tali indicatori, che consentano di valutare l’effettivo impatto delle politiche pubbliche e il

raggiungimento degli obiettivi strategici in termini socio-economici, oltre al conseguente assorbimento di risorse.

Sezione 6 - Controllo sugli organismi partecipati

Punto 17 - L'Ente ha costituito nuove società o acquisito partecipazioni dirette o indirette nell'anno. Il relativo atto deliberativo non è stato trasmesso alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, co. 3, del Tusp.

Nella risposta alla nota istruttoria, l'Ente ha tuttavia affermato che "*Nel 2023, a seguito di aumento di capitale disposto con D.C.C. n. 64 del 09/11/2023, la quota di partecipazione diretta in Aeroporto V. Catullo di Verona Villafranca S.p.A., si è accresciuta, passando dal 4,679% al 4,754%.*
Come già indicato nella nota al punto 17.1 del questionario, il caso di specie non rientra nel perimetro di applicazione dell'art. 5, co. 3 del TUSP, in quanto l'aumento di capitale di Aeroporto V. Catullo S.p.A. si è configurato nei confronti di una Società di cui il Comune era già Socio diretto, rappresentando quindi soltanto un incremento patrimoniale della stessa.
Sul punto, si richiamano le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, che con le deliberazioni n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022, hanno precisato che «L'assunzione della qualità di socio segna […] la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione. In particolare, la ridetta procedura preliminare di valutazione non riguarda le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l'ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio, la trasformazione fra tipi societari e la fusione, con l'unica eccezione della fattispecie di aumento di capitale che determini la nascita di un nuovo rapporto di socio».
Inoltre, nel corso del 2023 sono state poste in essere alcune operazioni di riorganizzazione aziendale nell'ambito del gruppo quotato AGSM AIM nel quale il Comune di Verona detiene partecipazioni indirette per il tramite della capogruppo AGSM AIM S.p.A. (di cui possiede il 61,20%), società quotata ai sensi dell'art. 26, co. 5 del D. Lgs. 175/2016. Tali operazioni, come già indicato nella nota al punto 17.1 del questionario, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 5, co. 3 del TUSP, essendo la capogruppo AGSM AIM S.p.A. società quotata ai sensi dell'art. 26, co. 5 del D. Lgs. 175/2016 e pertanto esclusa dall'ambito di applicazione del Decreto, le cui disposizioni, ai sensi dell'art. 1, co 5, si applicano alle società quotate e loro controllate solo se espressamente previsto.
Nell'ambito delle operazioni afferenti al gruppo quotato AGSM AIM, si segnala comunque l'acquisizione del Comune della partecipazione indiretta in AMIA Verona S.p.A. (prima detenuta indirettamente tramite la capogruppo AGSM AIM S.p.A.) tramite AMIAVR S.p.A., come da deliberazione del Consiglio Comunale n. 68 del 23/11/2023, in esecuzione di quanto previsto dalla deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 del 13/04/2022 (quest'ultima relativa alla costituzione della NewCo AMIAVR S.p.A., società direttamente controllata al 100%); con la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 68/2023 è stato disposto anche il rafforzamento patrimoniale di AMIAVR

S.p.A. mediante aumento del capitale.
Anche tale operazione, analogamente a quanto evidenziato relativamente alla Società Aeroporto V. Catullo S.p.A. di cui sopra, non rientra nel perimetro di applicazione dell'art. 5, comma 3 del TUSP, in quanto l'aumento di capitale di AMIAVR S.p.A. si è configurato a favore di una Società di cui il Comune era già Socio Unico, rappresentando quindi soltanto un incremento patrimoniale della controllata; inoltre l'acquisto indiretto di AMIA Verona S.p.A. non ha comportato una nuova partecipazione del Comune di Verona in detta Società, già posseduta indirettamente tramite AGSM AIM S.p.A.".

In proposito, si rammenta che la corretta interpretazione dell'art. 1, comma 5, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp), secondo cui *"le disposizioni del presente decreto si applicano solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse controllate"* come chiarito dalla giurisprudenza contabile, impone che, qualora la disposizione del Tusp abbia come destinatari gli enti soci, questi debbano applicare anche alle società "quotate" le norme del Tusp. In tal senso, la deliberazione n. 10/2024/FRG della Sezione delle autonomie, la quale, a sua volta, richiama la deliberazione n. 15/2021 FRG sempre della Sezione autonomie, in cui si precisa che "*L'appartenenza di una società al genus delle quotate non esclude la sussistenza dei requisiti del controllo pubblico in capo alle stesse*". In tal senso, anche la sentenza n. 3880/2023 del Consiglio di Stato, secondo la quale la previsione di cui all'art. 1, comma 5, si riferisce a quelle disposizioni, contenute nel d.lgs. n. 175/2016, che abbiano come destinatario diretto le società e non le amministrazioni pubbliche. L'art. 4 è, invece, una norma che ha come destinatari le amministrazioni pubbliche; pertanto, il fatto che una partecipazione societaria si riferisca ad una "società quotata" non può consentire alle stesse amministrazioni pubbliche di eludere i limiti imposti da tale norma, acquisendo partecipazioni in società attive in settori non strettamente funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Sezione 7 - Controllo sulla qualità dei servizi

Punto 8 – La soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni) è stata misurata, direttamente o per il tramite di organismi controllati, soltanto su alcuni servizi.
(la medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022)

Al riguardo, l'Ente ha precisato che: *"Il Comune pubblica una sezione dedicata alla Customer Satisfaction e qualità del servizio: Customer Satisfaction e qualità dei servizio / Notizie / Novità / Homepage - Comune di Verona.*
Il grado di soddisfazione degli utenti interni è stato misurato mediante la somministrazione a tutti i dipendenti di un'indagine sul clima organizzativo.
È stato avviato il processo di standardizzazione dei questionari in modo da contenere i fattori di qualità del servizio di cui agli indicatori elencati nella sezione 7.4 del referto, che ha coinvolto inizialmente alcuni servizi comunali, per poi progressivamente interessare tutti i servizi comunali. Il vigente PIAO, approvato nel gennaio 2026, prevede

fra gli obiettivi lo svolgimento di indagini di customer satisfaction per ogni direzione".

Il controllo di qualità, previsto dall'art. 147, co. 2, lett. e), Tuel, misura la soddisfazione degli utenti interni ed esterni dell'ente utilizzando metodologie adeguate. Esso valuta sia l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, sia l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini. Lo stesso regolamento sul sistema dei controlli interni adottato dall'Ente, all'art. 12 "*controllo della qualità dei servizi erogati*", dispone che *"Il Comune approva e pubblicizza sul sito istituzionale, nella apposita sezione dedicata alla trasparenza, la mappatura dei servizi erogati agli utenti, gli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione della carta dei servizi, i criteri di misurazione della qualità degli stessi, le condizioni di tutela degli utenti, secondo quanto stabilito nel sistema di misurazione e di valutazione della performance approvato con deliberazione della Giunta n. 408 del 29.12.2011 e successive modificazioni".*

Punto 9 - L'Ente non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.
(la medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022)

A seguito di istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che: *"Sono state avviate interlocuzioni con i Comuni di Brescia e Vicenza, per l'avvio di tale attività di confronto sui fattori della qualità dei servizi".*

In più occasioni, la Corte (per tutte, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 131/2023/VSGC del 29 maggio 2023 e n. 15/2021/VSGC del 18 febbraio 2021) ha chiarito che l'innalzamento degli standard di qualità è un obiettivo a cui le amministrazioni devono tendere e che rileva per qualsiasi tipologia di servizi oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare anche attraverso confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

La Sezione, dunque, non può esimersi dal rilevare l'attuale non conformità del controllo sulla qualità dei servizi alle disposizioni di legge, data la mancata regolamentazione interna e la mancata produzione di un *report* strutturato e generalizzato orientato al miglioramento dei servizi tramite opportune metodologie di *benchmarking*. Si tratta di profili strutturali che ne mettono in discussione l'efficacia rispetto agli obiettivi assegnati al controllo interno sulla qualità dei servizi dall'art. 147, co. 2, lett. e), del Tuel.

Punto 10 – Non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità.
(la medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022)

L'Amministrazione, in risposta alla nota istruttoria, ha comunicato che: *"E' stata effettuata la mappatura degli stakeholders per i diversi servizi comunali. In attesa di attivare dei focus group, come forma di partecipazione attiva, nei questionari di indagine sulla customer satisfaction è stata introdotta una sezione di rilevazione della qualità percepita, ovvero dell'importanza attribuita ai diversi fattori della qualità del servizio, poi*

confrontata con la qualità percepita/erogata. I risultati di questa rilevazione rappresentano parametri di riferimento per la misurazione degli scostamenti rispetto alla qualità erogata, oltre che «pesi» per giungere ad un Customer Satisfaction Index inteso come media aritmetica ponderata. La sezione «importanza» nei questionari è presente periodicamente, al fine di ridurre il «disturbo statistico» e il tempo di compilazione del questionario, tenuto conto che l'aggiornamento della stessa corrisponde anche alla diversa fruizione dei servizi, mutata nel tempo (un tempo il cittadino privilegiava il rapporto umano, quindi servizi in presenza, mentre la progressiva digitalizzazione dei servizi intercetta lo spostamento dell'importanza attribuita al tempo di attesa/erogazione/fruizione).
Il regolamento del sistema integrato dei controlli interni approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 14 marzo 2013 non è stato modificato e risulta pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente del sito comunale."

Il regolamento sul sistema dei controlli interni adottato dall'Ente, all'art. 12 "*controllo della qualità dei servizi erogati*", dispone che: "*Il Comune provvede ad effettuare almeno con cadenza annuale indagini di customer satisfaction sulla struttura dell'ente in generale e sui singoli servizi, secondo quanto previsto dall'art. 2, lettera f) del presente regolamento, erogati sia direttamente sia mediante organismi esterni promuovendo e realizzando progetti di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini, utenti e no, per controllare l'efficacia dei servizi e per sperimentare forme di gestione sempre più adeguate alle esigenze della comunità. Tali indagini coinvolgono un campione significativo degli utenti, utilizzeranno un questionario predefinito e una scala di valutazione adeguata. Il Comune si impegna altresì alla gestione efficace e trasparente dei reclami, sia allo sportello, sia tramite il sito istituzionale".*

Per questo punto, si rileva che, sebbene il regolamento dell'Ente preveda l'adozione di un questionario da trasmettere all'utenza con cadenza annuale, l'attività svolta appare non conforme alle prescrizioni organizzative, in quanto carente dei requisiti di sistematicità e regolarità. Si raccomanda all'Ente di attenersi alle prescrizioni del regolamento o, in alternativa, di adattare le stesse con opportune modifiche, prevedendo forme e strumenti di indagine più confacenti alla progressiva digitalizzazione dei servizi che assicurino, nel contempo, l'interesse e il coinvolgimento degli *stakeholders*.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto, all'esito dell'esame del questionario e a conclusione degli accertamenti istruttori sulle relazioni annuali del Comune di Verona in ordine al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2022 e 2023, ai sensi dell'art. 148 del Tuel, rileva, allo stato degli atti, l'assenza di gravi criticità strutturali meritevoli di specifica segnalazione e, comunque, invita l'Ente:

- ad individuare adeguate tecniche di campionamento probabilistico-statistico nella scelta degli atti amministrativi da sottoporre al controllo successivo;

- a conformarsi alle prescrizioni di cui alla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 28/2014/INPR, in ordine alla definizione degli atti da sottoporre a controllo successivo, da individuare, preventivamente, con apposita determinazione del Segretario generale, come previsto dall'art 7, co. 2, del regolamento del sistema integrato dei controlli interni adottato dall'Ente;
- ad adottare un sistema di controllo di gestione che includa anche un adeguato sistema di indicatori di analisi finanziaria;
- a verificare, nell'ambito del controllo strategico, lo stato d'attuazione dei programmi, avvalendosi di parametri in grado di valutare il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e l'impatto socio-economico dei programmi;
- a trasmettere alla Corte dei conti gli atti deliberativi adottati dall'Ente per la costituzione di società o l'acquisto di partecipazioni dirette o indirette, qualora rientrino nel perimetro di applicazione dell'art. 5, co. 3, del Tusp;
- ad integrare il controllo sulla qualità dei servizi realizzando anche attività e confronti sistematici di *benchmarking* con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;
- ad attenersi alle indicazioni del regolamento in materia di *customer satisfaction* o, in alternativa, ad adottare opportune modifiche del regolamento medesimo che prevedano forme e strumenti di indagine più confacenti alla progressiva digitalizzazione dei servizi in grado di assicurare, nel contempo, l'interesse e il coinvolgimento degli *stakeholders*.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, per la verifica della corretta applicazione dei principi in materia di controlli interni.

Rimane impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

Si rammenta, altresì, l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo indipendente di valutazione del Comune di Verona, per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 21 aprile 2026.

Il Relatore	Il Presidente
Amedeo BIANCHI	Francesco UCCELLO
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 24 aprile 2026.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente